

## **ASSISTÊNCIA SOCIAL E DEMOCRACIA NO BRASIL: SEGURIDADE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA**

SOCIAL ASSISTANCE AND DEMOCRACY IN BRAZIL: SOCIAL SECURITY AS A CITIZENSHIP PROMOTION INSTRUMENT

Natal dos Reis Carvalho Junior<sup>1</sup>

Roberta dos Santos Pereira de Carvalho<sup>2</sup>

### **RESUMO**

A Constituição de 1988 ao formatar a ordem social brasileira estabeleceu um sistema de seguridade social no qual está incluída a assistência social. A assistência social em formato embrionário está presente no Brasil desde meados do século passado, contudo possuía características fortemente identificadas com o assistencialismo e a caridade cristã, em uma atuação fortemente voltada a moldar a conduta dos vulneráveis às expectativas do Estado e da moral católica. A assistência social, entretanto, se reinventa e a partir do Código de Ética de 1986 e passa a definir um projeto ético-político que estabelece um serviço social construtor de uma cidadania ativa. A partir da Constituição em 1988 a assistência social abandona definitivamente qualquer ranço de assistencialismo e passa a promover o vulnerável como sujeito de direitos. As políticas públicas desenvolvidas pela assistência social, na medida em que atenuam a exclusão e minimizam a miséria, tornam o economicamente vulnerável mais propício a uma participação efetiva, e não meramente formal, na vida democrática do país; além de minimizar os riscos de que o vulnerável seja cooptado como instrumento dos detentores de poder. A assistência social, portanto, em muito já foi imprescindível na promoção da cidadania e, conseqüentemente, deu colaboração efetiva na inserção dos vulneráveis na vida democrática do Estado.

---

<sup>1</sup>Advogado e Professor de Direito Constitucional do Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé; Mestre e doutorando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto; Especialista em Ciências Criminais pelo Centro Universitário Curitiba; Especialista em Administração Pública e Gerencia de Cidades pela Faculdade Internacional de Curitiba. Email: [reticenciasguaxupe@hotmail.com](mailto:reticenciasguaxupe@hotmail.com)

<sup>2</sup>Advogada e Professora do curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé; Professora do curso de Direito da Faculdade Educacional de Ituverava – Faculdade “Doutor Francisco Maeda”, Ituverava-SP, Professora Colaboradora da Faculdade de Direito de Franca; Mestra em Direito pela Universidade de Franca. Email: [bettacarvalho@gmail.com](mailto:bettacarvalho@gmail.com)

**Palavras-chave:** democracia e assistência social. cidadania e assistência social. serviço social pós-constituição. políticas públicas e cidadania. políticas públicas de assistência social.

### ABSTRACT

The 1988 Constitution, when formatting the Brazilian social order, established a social security system that includes social assistance. Embryonic social assistance has been present in Brazil since the middle of the last century, but it had characteristics strongly identified with welfare and Christian charity, in an action strongly aimed at shaping the conduct of those vulnerable to the expectations of the state and Catholic morality. The social assistance, however, reinvents itself and from the Code of Ethics of 1986 and begins to define an ethical-political project that establishes a social service that builds an active citizenship. From the Constitution in 1988, social assistance definitively leaves any rancidity of welfare and begins to promote the vulnerable as a subject of rights. Public policies developed by social assistance, as they mitigate exclusion and minimize misery, make the economically vulnerable more conducive to effective rather than merely formal participation in the democratic life of the country; It also minimizes the risks of the vulnerable being co-opted as an instrument of power holders. Social assistance, therefore, has long been indispensable in the promotion of citizenship and, consequently, has effectively collaborated in the insertion of the vulnerable in the democratic life of the state.

**Keywords:** democracy and social assistance. citizenship and social assistance. post-constitution social service. public policies and citizenship. public policies of social assistance.

### INTRODUÇÃO

Entre os muitos avanços promovidos pela Constituição Federal de 1988 está a guinada na Assistência Social. Ao tratar da ordem social, a Constituição cria um sólido programa de seguridade social, em que estão inseridas a previdência, a saúde e a assistência social. O tratamento dado pela Carta de 1988 sepulta definitivamente a ideia da assistência social como instrumento de caridade, passando a encara-la como política pública.

Sendo a assistência social uma política pública de Estado, o usuário também deixa de ser o objeto de caridade que se coloca a mercê da bondade alheia e do Estado para tornar-se um sujeito de direitos apto a reivindicar serviços e proteção garantidos pela Constituição. Essa nova perspectiva de colocação jurídica do vulnerável em face do Estado forma uma nova realidade dentro de um país com desigualdades imensas.

É certo que a cidadania tanto mais se tornará concreta na medida em que os indivíduos estejam municiados de dignidade para poder participar da vida da sociedade

e do Estado. Assim é possível falar-se em graus crescentes de cidadania e mesmo reconhecer a possibilidade de uma subcidadania, em que o indivíduo permanece a margem do Estado. Por evidente, que na galgada dos degraus da dignidade humana e da cidadania universal o Brasil ainda tem muito caminho a percorrer.

Contudo, não se pode deixar de reconhecer que passos preciosos já foram dados no processo de redução da desigualdade e inclusão social. A assistência social por meio de suas políticas públicas certamente teve participação ativa e bastante efetiva nesse processo e muito ainda pode contribuir com os próximos passos que precisam ser dados na direção, não só de uma elevação da condição de cidadania, mas especialmente também, na consolidação dos instrumentos já lançados a partir de 1988.

Notadamente no campo da democracia, as políticas públicas de assistência social foram significativas para ampliar a inclusão de vulneráveis sociais no processo democrático. A história brasileira, marcada pelo autoritarismo, também apresentou – e de certa forma, apresenta – traços cruéis na exclusão da voz e participação popular daqueles que já eram alijados da vida social e econômica do Estado. Voto de cabresto, compra de votos, estelionatos eleitorais eram instrumentos comumente utilizados contra essa população e, por certo, políticas públicas bem sucedidas levadas a cabo pela assistência social atenuaram esse cenário.

Assim, o presente artigo, valendo-se de pesquisa bibliográfica, pretende compreender os avanços na democracia gerados a partir de políticas públicas de assistência social. Também pretende discutir eventuais estagnações e avanços necessários para aprimoramento da participação cidadã e democrática dos economicamente vulneráveis na vida pública do país.

## 1. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O TRATAMENTO AOS ECONOMICAMENTE VULNERÁVEIS APÓS A COSTITUIÇÃO DE 1988.

A figura do assistente social surge no Brasil nos anos 1930 como um profissional apto a fazer intervenções pontuais nas favelas. A formação desse profissional se realizava basicamente pela Igreja Católica e isso formava um profissional com uma visão moralista dos problemas sociais e que acreditava que esses problemas eram reflexo de condutas morais incompatíveis com a vida das cidades. (GOMES, 2007)

Maria de Fátima Marques Gomes destaca, ainda, que a atuação desse assistente social moralista era realizada a partir de uma visão higienista<sup>3</sup> da política social e o trabalho em grande parte consistia no controle e disciplinamento dessa população. A partir do universo cultural e ideológico católico cabia ao assistente social educar e disciplinar a população nas suas formas de vida, valores, hábitos e padrões de relacionamento. Assim, havia, por exemplo, a concepção de que as populações pobres utilizam muito mal recursos como a moradia sendo até conveniente que morassem em favelas as margens das cidades, pelo menos até que seus comportamentos distorcidos pudessem ser corrigidos. (2007)

Na visão de Valladeres, o assistente social articulava uma espécie de gestão da pobreza, marcada por clientelismo, proteção social e controle dos pobres. Ao mesmo tempo o assistente social realizava uma espécie de investigação das favelas com levantamentos constantes de alcoolismo, promiscuidade, situação sanitária, econômica e moral. Fazia uma descrição empírica, mas que, todavia, ignorava as causas estruturais dos problemas (2005).

A política social de perspectiva assistencialista e higienista se perdura no Estado brasileiro e ao longo das décadas é utilizada como um mecanismo de controle das populações pobres pelos governos. As respostas estatais para a pobreza eram as pesquisas que classificavam os desvios dessas populações e como remédio eram apresentadas ações paliativas que jamais visavam retirar essa população pobre das margens da sociedade para incluí-la definitivamente na vida ativa do Estado. A assistência Social deveria cuidar para que os pobres fossem educados a utilizar de maneira adequada suas condições. (GOMES, 2001)

Desse modo, embora o assistente social esteja presente no Brasil há décadas, o envolvimento da profissão com a garantia de direitos e como impulsionadores de cidadania é relativamente recente e pode adotar como marco a existência do Código de Ética de 1986, que convencionalmente é denominado como Projeto Ético-político. Foi com esse Código que o Serviço Social se desvencilhou dos interesses dominantes no Estado e da ética cristã católica que até então imperava nas atividades desses

---

<sup>3</sup> O movimento higienista tem suas origens relacionadas à medicina social do século XIX e a psiquiatria francesa. A psiquiatria, que até então, ocupava-se de descrever as doenças e sintomas passa a querer compreender as suas causas e gênese. O combate a essas causas deveria ser realizado não só por intermédio dos médicos, mas de todos aqueles que pudessem atuar com as massas.

profissionais. Atualmente é o Código de Ética, ou Projeto Ético-político é a Lei 8.662/93.

A partir de então, o Serviço Social se guia por um projeto profissional que é um projeto coletivo em que os profissionais se expressam por meio de entidades representativas. No serviço social o sujeito coletivo do projeto profissional são a ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social), que é o conjunto do CFESS/CRESS (Conselho Federal de Serviço Social/Conselhos Regionais de Serviço Social) e a ENESSO (Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social). O projeto profissional passa pela definição de objetivos, valores, finalidades profissionais e condutas profissionais que sirvam de baliza para as relações dos profissionais em si, com outras categorias, com instituições empregadoras e com usuários. (NETTO, 1999) Assim, o projeto profissional estabelece a concepção da profissão e o papel que pretende desempenhar na sociedade criando uma nova identidade profissional. Essa nova identidade, que surgia em 1986 e se consolida em 1993, rompia com o tradicionalismo, que era justamente o profundo atrelamento da profissão com o assistencialismo e a caridade cristã. (NETTO, 2005)

Assim, é bastante perceptível no Brasil pré-Constituição de 1988 uma visão da assistência social, que por um lado tinha um foco grande no assistencialismo, que a partir da tradição católica era marcado pela preocupação de fazer caridade e também um controle moralista de condutas eventualmente desviantes do padrão moral católico. Por outro lado, também o Estado enxergava na assistência social um remédio capaz de explicar as mazelas dos pobres por meio da descrição de suas condições de vida e, por outro lado, também tinha todo o interesse em manter a promoção de um assistencialismo que assegurava essa população conformada em seu lugar.

A Constituição de 1988, contudo, nasce a partir de uma visão fortemente marcada pela promoção da cidadania e da igualdade. Senão vejamos os objetivos da República Federativa do Brasil já estampados no artigo 3º da Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Deste modo, o Brasil faz seu pacto constitucional em 1988 com o compromisso de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais e regionais e construir uma sociedade livre, justa e igualitária. A Constituição brasileira é classificada como Constituição dirigente, ou seja, não se limita a separar poderes e organizar competências, mas traz objetivos, diretrizes e programas a serem perseguidos pelo país. Assim, o Brasil é formado em sua lei maior para garantir Estado e Constituição para os que precisam (OLIVEIRA, 2010).

O modelo de Estado adotado pelo Brasil através da Constituição de 1988, portanto, abraçava os novos rumos que o Serviço Social adotava a partir de 1986 na construção de um projeto profissional que rompesse com o assistencialismo caridoso para trabalhar na promoção, efetivação e consolidação de direitos. Projeto esse que se solidifica com o Código de Ética de 1993. Senão vejamos os princípios fundamentais do Código de Ética dos Assistentes Sociais:

- i. Reconhecimento da **liberdade como valor ético central** e das demandas políticas a ela inerentes - autonomia, **emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais**;
- ii. **Defesa intransigente dos direitos humanos** e recusa do arbítrio e do autoritarismo;
- iii. **Ampliação e consolidação da cidadania**, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras;
- iv. Defesa do aprofundamento da **democracia**, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida;
- v. Posicionamento em favor da **equidade e justiça social**, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática;
- vi. Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças;
- vii. **Garantia do pluralismo, através do respeito às correntes profissionais democráticas** existentes e suas expressões teóricas, e compromisso com o constante aprimoramento intelectual;
- viii. Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação/exploração de classe, etnia e gênero;
- ix. Articulação com os movimentos de outras categorias profissionais que partilhem dos princípios deste Código e com a luta geral dos trabalhadores;
- x. Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional;
- xi. Exercício do Serviço Social sem ser discriminado, nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, opção sexual, idade e condição física. (Grifos nossos)

Dos princípios se extrai a compatibilidade com os compromissos da Constituição que também coloca a Assistência Social como um dos pilares da Seguridade Social no Brasil. A Constituição brasileira em sua estruturação, reserva o título VIII para tratar da Ordem Social que é estruturada no primado do trabalho e tem como objetivo o bem estar e a justiça social. Incluída na Ordem Social, encontra-se a Seguridade Social que nos termos do artigo 194, da Constituição “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A seguridade social é financiada por toda a sociedade através de recursos provenientes do orçamento da União, dos Estados e dos Municípios, além de outras contribuições sociais (art. 195, CF.).

A assistência social integrada, portanto, a seguridade social, está prevista nos artigos 203 e 204 da Constituição da República e deve ser prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição. Ou seja, diferentemente daquilo que acontece com a previdência social – outro dos pilares da seguridade – os benefícios e atenção da assistência social não dependerão de contribuição prévia ou vinculação da pessoa ao regime previdenciário ou mercado formal de trabalho. São objetivos da assistência social, estabelecidos no artigo 203:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

É certo que inserida no contexto da Constituição, a assistência social e o serviço social passam a estar engajados no projeto constitucional de redução das desigualdades e promoção de cidadania. Se outrora o socialmente vulnerável dependia para prover suas necessidades essenciais da caridade cristã e do assistencialismo do Estado; agora seu direito passa a ser reconhecido pela legislação máxima do ordenamento jurídico e para isso poderá contar com o compromisso, estampado no projeto ético-político, do Serviço Social e seus profissionais.

A força que ganha à assistência social dentro do projeto de país determinado por nossa constituição dirigente é de fundamental importância, já que na promoção da

cidadania, é a assistência social e os assistentes sociais que estarão na linha de frente da atuação diante do brasileiro mais vulnerável e que, conseqüentemente, poderá estar excluído não só da vida econômica, mas política do país, já normalmente esses aspectos caminham com alguma unidade. E assim sendo, é realmente significativo o salto crítico que foi dado pela assistência social nas décadas de 80 e 90 e que possibilitaram os avanços dos anos 2000.

A assistência social, sem o demérito de outros campos de atuação profissional, pode ser apontada como a área na qual a renovação crítica do serviço social brasileiro se fez mais evidente, pois foi aí que a vanguarda da categoria, num movimento de luta articulado nacionalmente, entre os anos 80 e 90 deu substantiva contribuição nos debates e articulações políticas para elaboração de uma lei que, pela primeira vez no país, articula a assistência aos direitos sociais e aos patamares da justiça social. (RODRIGUES, 2007, p. 19).

A lei de que fala Mavi Pacheco Rodrigues é a LOAS – Lei orgânica da Assistência Social, Lei 8742/93 – que regulamenta o artigo 194 da Constituição e organiza a assistência social enquanto política pública no Brasil. Desse modo a LOAS organiza direitos, regulamenta o acesso e cria responsabilidades estatais. Mas os avanços da assistência social não pararam aí. Em 2005 é criado o SUAS (Sistema único da Assistência Social) que descentralizava e tornava mais participativa a gestão da assistência social como proteção social. A partir do SUAS fica mais clara e democrática a responsabilidade dos entes federados na gestão deste sistema. Também a Lei 12.435/2011, além de garantir a continuidade do SUAS, promove significativas alterações na LOAS modernizando as políticas públicas de assistência social.

Deste modo, dentro da realidade da Constituição de 1988, as transformações por que passaram o serviço social e a assistência social não foram pequenas. De fato, a assistência social é uma importantíssima ferramenta da Constituição Federal na construção de seu projeto de cidadania. A Constituição não mais admite que o economicamente vulnerável seja tratado como dependente de caridade, mas legítimo titular de direitos que lhe permitem se apresentar com dignidade diante do Estado.

## 2. A DEMOCRACIA NO BRASIL E OS AVANÇOS PROPORCIONADOS POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PROMOTORAS DE DIGNIDADE E CIDADANIA

O processo de redemocratização do Brasil não se encerra com a promulgação da Constituição em 1988. De outra sorte, a Constituição também é parte desse processo. De modo que após a promulgação da Constituição em outubro de 1988 a democracia garantida no texto ainda clamava por consolidação e por um amplo processo de universalização. A existência de previsão – e efetiva concretização – de eleições diretas, por si só não era suficiente para apagar todo um passado de autoritarismo e de profundas mazelas sociais que apresentavam como resultado um país de profundas desigualdades.

O Brasil, afinal, é um país profundamente marcado por tradições autoritárias que segrega e exclui por meio de vários estigmas. Assim, nosso autoritarismo, por vezes se mostra na feição de colonialismo; outras vezes como escravidão e subsequente racismo; outras vezes, ainda, por mandonismo, patrimonialismo, violência racial e de gênero, intolerância. A observação atenta dessas características autoritárias é fundamental para a compreensão das nossas dificuldades democráticas e mesmo a nossa letargia em determinados avanços de cidadania. Nosso tecido social é tatuado por uma desigualdade que muitas vezes é convenientemente mantida e naturalizada.

Naturalizar a desigualdade, evadir-se do passado, é característico de governos autoritários, que não raro lançam mão de narrativas edulcoradas como forma de promoção do Estado e de manutenção do poder. Mas é também fórmula aplicada, com relativo sucesso entre nós, brasileiros. Além da metáfora falaciosa das três raças, estamos acostumados a desfazer da imensa desigualdade existente no país e a transformar, sem muita dificuldade, um cotidiano condicionado por grandes poderes centralizados nas figuras dos senhores de terra em provas derradeiras de um passado aristocrático. (SCHWARCZ, 2019, p. 19)

O autoritarismo brasileiro, em última análise, resulta em uma grande desigualdade social que é herdada do passado, mas que permanece muito viva no Brasil contemporâneo e que poderia mesmo ser subdividida em desigualdade racial, desigualdade de gênero, desigualdade regional, desigualdade de oportunidades, desigualdade no acesso à saúde, educação, moradia, transporte, lazer. A preocupação com a desigualdade novamente acende luz de alerta: Os relatórios da Oxfam Brasil de 2018 nos classificava como 9º país no ranking global da desigualdade, sendo que em 2016, o Brasil ocupava a 10ª posição, demonstrando que o problema se agrava. (SCHWARCZ, 2019)

Por certo que o autoritarismo e a desigualdade encontrados no Brasil se refletem em nossa estrutura democrática e política. Nosso cenário social se vincula diretamente às limitações e barreiras de democracia e cidadania. O cidadão quanto mais alijado de direitos e marcado por qualquer uma das modalidades de exclusão social, tanto menos será influente na vida democrática do país, mesmo que formalmente participe, ou esteja apto a participar, do processo democrático. A bem da verdade, na terminologia adotada por Jessé Souza, estará relegado a uma espécie de subcidadania, em que embora formalmente esteja apto a participar dos processos democráticos e de acesso a direitos, materialmente permanece excluído e sem qualquer influência na vida do Estado (2018).

Na esfera eleitoral propriamente dita, não são poucas as fraudes identificadas na história brasileira que se comentem através de exploração da vulnerabilidade social e econômica. O coronelismo, na recente história da democracia brasileira, é marcante na cooptação dos votos dos vulneráveis empregados e agregados das fazendas em favor dos interesses dos senhores de terras de um Brasil rural de grandes extensões até as décadas de 70, 80 e meados de 90. E quanto maior o poder econômico e agrário dos “coronéis”, maior era a sua influência sob os domínios da política, nas eleições que ocorriam no âmbito de seus domínios. Característica interessante de ser observada é que nesse universo agrário mesmo os primeiros “estudados”, os “doutores”, médicos e advogados majoritariamente, que poderiam trazer novas luzes ao processo democrático brasileiro, se colocam à disposição de manter esse ciclo de coronelismo, já que na maioria das vezes, ou eram filhos e parentes dos coronéis ou, então, tinham seus estudos custeados por estes e passavam a integrar o “feudo político” do coronel. (LEAL,1997).

Lília Moritz Schwarcz narra que essas práticas do coronelismo impõe interesses privados no âmbito do Estado, além de relatar outros vícios comuns à esse fenômeno como o “voto de cabresto” e o “curral eleitoral”:

Como uma forma de ingerência dos interesses privados na lógica pública do Estado, fraudes acompanhavam todas as fases do processo eleitoral, sendo o voto entendido como moeda de troca. O “voto de cabresto”, por exemplo, se converte numa prática político-cultural – um ato de lealdade do votante ao chefe local. Por sua vez o “curral eleitoral” aludia ao barracão onde os votantes eram mantidos sob vigilância e ganhavam uma boa refeição, dali só saindo na hora de depositar o voto – que recebiam num envelope fechado – diretamente na urna.

O certo é que as relações de poder se desenvolviam a partir do município e que na ponta desse relacionamento consolidado estava o coronelismo. (2019, p.54)

Assim, não é difícil percebermos que a situação de vulnerabilidade do cidadão produz prejuízos graves em sua própria condição de cidadania, que para ser exercida exigirá – no mínimo – que este tenha garantias mínimas de dignidade. Também a vulnerabilidade pode fazer, e não raramente faz, com que o eleitor se abstenha de sua vontade pessoal para sucumbir a vontade do “coronel”, do “chefe”, ou de quem tenha condições de pagar pelo seu voto. A figura tipificada da compra de votos ou “captação ilícita de sufrágio” que já foi mais corriqueira, ainda hoje é um desafio imenso dos órgãos de controle eleitoral a cada eleição.

Assim, não só de direitos positivados se faz a cidadania, como nem só de votos é feita a democracia. A democracia exigirá que o eleitor seja efetivamente um partícipe da vida política do Estado e não um mero instrumento da vontade de detentores de poder de qualquer ordem. Também a cidadania exige um conforto socioeconômico que permita ao cidadão o direito de fruir da vida civilizada e interagir com o legado social e cultural da comunidade. Assim, os direitos sociais efetivamente participam dos contornos da cidadania já que, em última análise, buscam reduzir as desigualdades; e a busca por igualdade em direitos será, talvez, o maior objetivo da cidadania. (VIEIRA, 2009)

É a partir dessa realidade que entra o papel da assistência social e do serviço social, que muito já contribuíram na evolução de nosso processo democrático, na medida em que a implementação de políticas públicas de assistência social são capazes de minimizar a vulnerabilidade do cidadão e, conseqüentemente, ampliar a sua aptidão de participação da vida pública. A garantia de dignidade econômica, ainda que minimamente, reduz o risco de cooptação eleitoral e favorece em alguma medida a participação do cidadão, sujeito de direitos no debate público.

A assistência social, por meio de seus instrumentos de política pública e métodos, majoritariamente previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, atua diretamente na linha de frente da atenção aos vulneráveis, reestabelecendo a sua dignidade e favorecendo sua consciência de si mesmo enquanto parte do corpo social. Por política pública entendemos:

Uma série de decisões ou ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e as vezes não público – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam – a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo. Este conjunto de decisões e ações dá lugar a atos formais, com um grau de obrigatoriedade variável,

tendentes a modificar a conduta de grupos sociais que, se supõe, originaram o problema coletivo a resolver (grupo-objetivo), no interesse de grupos sociais que padecem os efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais). (CHRISPINO, 2016, p.20)

Assim, as políticas públicas vão se constituir ações de Estado que atuam pontualmente na solução de problemas definidos politicamente como coletivos. Essa ação institucionalizada e formalizada de Estado na solução de problemas coletivos afasta o clientelismo sobre o usuário, que deixa de ser uma pessoa específica beneficiada pela vontade de uma autoridade específica que o privilegia. Tampouco, a política pública se constituirá em um ato de caridade cristã que demonstra a bondade da pessoa caridosa. O beneficiário da política pública é, de outra forma, um cidadão que tem direito a uma ação estatal específica por enquadrar-se em critérios objetivamente definidos, a partir de problemas coletivos que foram politicamente identificados, e cuja solução é tão importante para o Estado quanto para o indivíduo (ou sua coletividade).

Dessa maneira, a execução de políticas públicas de assistência social promove um duplo benefício, pois, por um lado atenua uma situação de vulnerabilidade e com isso procura preservar a dignidade da pessoa humana, amplia o grau de cidadania, e, ainda por cima torna o sujeito mais propício e apto à participação da vida democrática do Estado. Por outro lado, quando bem executadas, afastam instrumentos autoritários nefastos como o clientelismo e a corrupção – aqui entendida como a utilização de recursos estatais para a cooptação do vulnerável em favor do agente “caridoso”, que resolve os problemas caso a caso, conforme critérios de conveniência e oportunidade – racionalizando os recursos públicos e o planejamento estratégico do Estado.

A assistência social no Brasil pós-constituição de 1988 apresenta muito êxito na execução de políticas públicas de sucesso cumpridoras dessas finalidades. Na execução de seu projeto ético-político e instrumentalizada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são notáveis os exemplos de êxito no cumprimento de suas missões de seguridade social: centros de referência de assistência social (CRAS); bolsa família; centros de referência especializados de assistência social (CREAS); benefício de prestação continuada (BPC); serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF); programa de erradicação do trabalho infantil (PETI); entre tantos outros.

Por certo que estas atuações contribuíram e tem contribuído decisivamente para a evolução das condições de cidadania no Brasil, minimizando, como consequência, a

exclusão do vulnerável do ambiente democrático. É certo que ainda há muito o que ser feito, mas a tomada de consciência que aconteceu no Serviço Social de seu papel na formação da cidadania indica que os vulneráveis desse país possuem uma via de acesso, ainda que muitas vezes precária, de serviços e programas que o tratarão a partir da concepção de um possuidor de direitos e não um objeto de caridade. É assim que a assistência social vai cumprindo seu papel em áreas fundamentais através de programas de consumo coletivos e individuais, creches, moradia, atendimento a necessidade de crianças e adolescentes, moradores de rua, idosos, desempregados. A assistência social pública no Brasil, que outrora foi um campo de conformidade, é hoje um instrumento de resistência, com um profundo potencial para incluir e emancipar aqueles que estavam alijados da vida democrática do Estado (RAICHELIS, 2000).

Não se pode ignorar que no caminho da assistência social existirão incontáveis obstáculos na medida em que, conforme já se expôs, a pobreza no Brasil é estigmatizada e por muitas vezes os pobres serão responsabilizados por sua própria pobreza (BOSCHETTI, 2001, p.32). Os obstáculos também serão colocados por aqueles para quem a pobreza é útil, como os detentores de poder que dela se valem para usar o pobre como massa de manobra; os empregadores que utilizam a pobreza para conseguir mão de obra barata; os capitalistas que enxergam na pobreza um mercado consumidor de lixo que não seria consumido por mais ninguém e que vendem soluções para problemas que eles próprios criaram; os caridosos que podem usar os pobres para apaziguar suas consciências e se sentirem bem.

Por isso é tão significativo o movimento que fez o serviço social brasileiro do campo do assistencialismo para o campo da política e da promoção de direitos, registrando avanços e progressos no Brasil, como destaca o Professor Francisco de Oliveira ao prefaciar o livro de Elaine Behring:

O serviço social há muito foi retirado do registro assistencialista por seus estudiosos e militantes, que o colocaram, acertadamente, no terreno da política. Aliás, esse foi um movimento teórico-prático da maior importância: os que ainda são chamados de assistentes sociais, constituem-se numa das categorias mais combativas e, por isso, criativas, na política brasileira do último quartel de século. A categoria está em todos os conselhos de defesa e promoção de direitos sociais, numa incessante atividade. Deve-se dizer que sem os assistentes sociais a criação e invenção de direitos no Brasil não teria conhecido os avanços que registra. (2003, prefácio)

Assim, a cidadania e promoção da democracia brasileira passam pela assistência social enquanto instrumento constitucional de seguridade social. A luta por uma assistência social pública e democrática integra um projeto democrático de sociedade. Nesse projeto de sociedade é preciso proteger e fortalecer “os sujeitos que defendem, de forma geral, um projeto democrático e, especificamente, aqueles que defendem uma política de assistência social como dever do Estado e direito de cidadania” (SOUZA FILHO, 2007, p 101). Especialmente em momentos em que o ambiente democrático possa se mostrar fragilizado é fundamental a resistência e preservação dos instrumentos de proteção dos valores estabelecidos pela Constituição Brasileira. A assistência social que muito já contribui nesse processo, certamente ainda é indispensável aos inúmeros desafios que se colocam no horizonte do país.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição do Brasil ao criar e organizar a ordem social brasileira incluiu a assistência social na seguridade social, juntamente com saúde e previdência social. A assistência social não é propriamente uma inovação da Constituição de 1988, já que pelo menos desde a década de 1930 existia a figura do assistente social que se dedicava ao trabalho de atendimento das populações pobres, especialmente nas favelas das grandes cidades.

Todavia, o modelo de assistência social que se fazia era especialmente marcado por duas características. A primeira era o assistencialismo, em que o Estado fornecia migalhas aos miseráveis até como necessidade de mantê-los sob controle; e também o fazia dentro de seus critérios de conveniência e oportunidade, podendo fazer cessar os benefícios daquele que não correspondesse suas expectativas. A segunda característica era a caridade, muito ligada às teorias cristãs católicas. Era bastante comum que as senhoras católicas da sociedade coordenassem trabalhos caridosos de assistência, que se por um lado atendiam a miséria imediata, por outro também marcavam a superioridade social de uns sobre os outros.

Em relação a participação da vida democrática, os pobres eram fartamente usados como instrumentos da vontade do chefe, “do coronel”, do líder político. O direito ao voto não garante a efetiva participação do sujeito e os relatos históricos mostram que falava mais alto a tradição autoritária do Brasil. Assim eram comuns os

relatos de coronelismo, “curral eleitoral”, voto de cabresto, compra de votos, etc. Situações que ainda hoje, embora atenuadas, não estão definitivamente superadas.

O serviço social, entretanto, sofre modificações profundas, especialmente nas últimas quatro décadas. Em 1986 o Código de Ética da profissão assumia definitivamente a sua missão política de transformação social e promoção dos vulneráveis a efetivas condições de cidadania. O Projeto ético-político que se estabelece ali fica definitivamente alicerçado pela Constituição de 1988 que apresenta um regulamento amplo e denso de cidadania e democracia para o Brasil.

A assistência social imponderada pela Constituição faz incontáveis avanços a partir de 1988 e cria políticas públicas de sucesso que amenizam a situação de vulnerabilidade. O vulnerável deixa de ser objeto de caridade e se transforma definitivamente em sujeito de direitos. Isso faz com que por um lado tenha condições de dignidade para participar da vida do Estado como cidadão; e por outro lado dificulta a sua cooptação por parte de detentores de poder econômico, político, religioso. Por evidente, que muito ainda precisa ser feito em um país de tamanhas desigualdades, mas a assistência social tem conseguido demonstrar a sua vocação na promoção da cidadania e por isso precisa ser sempre protegida e defendida como uma política de estado da maior relevância contra aqueles que possuem interesse na manutenção da pobreza e da miséria.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e a perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV editora, 2016.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Habitação Popular e Serviço Social: Do assistencialismo a democratização de direitos. In: SOUZA, Nádia Regina Oliveira Queiroz de et al (Org.). **Política de Assistência Social no Brasil**: Desafios do assistente social. Rio de Janeiro: Public, 2007. p. 135-151.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Serviço Social : da tutela a mediação. In: **Anais do XVII Seminário Latino Americano de Escuelas de Trabajo Social**. Lima, Peru, 2001.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do serviço social frente a crise contemporânea. In: **Capacitação em Serviço social e Política social**. Módulo I. CEAD/UnB, 1999.

NETTO, José Paulo. O movimento de reconceituação: 40 anos depois. In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 84, 2005.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza. **Morte e Vida da Constituição Dirigente**. Lumen Júris: Rio de Janeiro, 2010.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, Mavi Pacheco. Projeto ético-político e a política de assistência: a centralidade da luta pela afirmação de direitos. In: SOUZA, Nádia Regina Oliveira Queiroz de et al (Org.). **Política de Assistência Social no Brasil**: Desafios do assistente social. Rio de Janeiro: Public, 2007. p. 13-26.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SOUZA FILHO, Rodrigo. Controle Social: a participação na perspectiva da democratização da política social. In: SOUZA, Nádia Regina Oliveira Queiroz de et al (Org.). **Política de Assistência Social no Brasil**: Desafios do assistente social. Rio de Janeiro: Public, 2007. p. 89-107.

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos Sociais e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela**: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

Submetido em 04.10.2019

Aceito em 11.10.2019